

INSTRUMENTO PARA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS – O CASO DE MORENO/PE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
como parte dos requisitos para obtenção do
grau de Especialista em Gestão Pública com
ênfase em governo Local.

Aluno: Márion Fráz Oliveira de Lima

Orientador(a): Prof(a). Rosimere de Souza.
Mestre em Serviço Social.

Brasília – DF
Dezembro/2018

INSTRUMENTO PARA DEFINIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS – O CASO DE MORENO/PE

Aluno: Márion Fráz Oliveira de Lima
Orientador(a): Prof(a). Rosimere de Souza

Mapa da Vulnerabilidade, Instrumento, Priorização, Políticas Públicas.

Resumo analítico

Priorização ou direcionamento, por parte dos gestores locais, de políticas públicas sem a utilização de um instrumento que demonstre a real situação social e as necessidades dos cidadãos, resultando na criação de programas, serviços, projetos e ações totalmente deslocados da realidade municipal. Por isso, ter em mãos um instrumento que tenha um consolidado de informações de sistemas de diversas esferas de governo e políticas setoriais, tais como as de educação, de assistência e de saúde, torna-se uma valiosa ferramenta para se avaliar quais políticas e onde cada uma delas podem ser priorizadas em razão do melhor atendimento e acompanhamento do cidadão.

SUMÁRIO

1. DIAGNOSTICO	3
1.1. Definição do problema	4
1.2. Contexto/justificativa do problema	4
1.3. Metodologia de coleta de dados.....	6
1.4. Localização do Plano de Intervenção	8
1.5. Público-Alvo	8
1.6. Valor previsto para o projeto	8
1.7. Duração do Projeto.....	8
1.8. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora	8
2. OBJETIVOS	9
3. Marco Técnico e Teórico.....	10
4. Escopo do Projeto	12
4.1. Estrutura Analítica do Projeto	12
4.2. Não escopo do projeto	13
4.3. Levantamento de RESTRIÇÕES, PREMISSAS E riscos	13
4.4. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos no Projeto	13
4.5. Quadro de Trabalho/equipe do projeto	14
5. Cronograma do Projeto.....	15
6. Estratégia de Monitoramento e Avaliação do Projeto.....	16
Considerações finais	17
Referências bibliográficas	18

1. DIAGNOSTICO

1.1. Definição do problema

A priorização dos gestores locais de políticas públicas sociais, educacionais e de saúde, por exemplo, sem a utilização de uma ferramenta capaz de demonstrar a real situação social e as necessidades dos cidadãos, vem resultando na criação de programas, serviços, projetos e ações que estão cada vez mais deslocados da realidade local. A proposição de criação de um instrumento que tenha um conjunto de informações oriundas de sistemas do governo federal, estadual e municipal, assim como de políticas setoriais tais como as de educação, de assistência social e saúde, pode se tornar como uma valiosa e preciosa ferramenta para se avaliar e priorizar quais podem ser as políticas e onde cada uma delas podem ser implementadas para que o cidadão possa ter um melhor atendimento e acompanhamento em cima de suas necessidades.

1.2. Contexto/justificativa do problema

O Mapa de Vulnerabilidade surgiu com o intuito de extrair, cruzar e analisar indicadores para que pudessem visualizar as situações de vulnerabilidade social existentes no território local, em especial, no município de Moreno, que fica na microrregião Recife e mesorregião Metropolitana do Recife. Com população estimada [2018] de 62.263 habitantes, segundo o IBGE.

Implantar e implementar programas, serviços, projetos e ações num cenário em que os recursos se tornam cada vez mais escassos tanto para governos locais quanto contratualização através de parcerias com outros governos ou com instituições e fundações, tem se tornado um desafio aos governantes. Assim, priorizar onde se vai implantar ações e projetos de maneira mais focada nas necessidades dos moradores, torna-se um desafio ao gestor local.

Poder olhar no território as áreas onde se concentram os pontos de risco apontados

pela Defesa Civil, áreas em que se pode observar o maior número de violações de direitos à criança e ao adolescente, informados pelo Conselho Tutelar, observar qual ou quais os bairros que possuem maior índice de Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLI), extraídos da Secretaria de Defesa Social do estado de Pernambuco, juntamente com dados do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) que dão um real panorama de quais áreas se encontra um maior quantitativo de famílias em situação de pobreza e/ou extrema pobreza, percentual de trabalhadores com carteira assinada e informal, de escolarização, entre outros, faz com que possamos olhar o município, o território com outros olhos. Com o olhar de observar exatamente onde estão as maiores dificuldades locais. Onde se tem o maior percentual de pessoas que necessitam de uma intervenção mais direta, imediata e efetiva do governo local.

Ter uma ferramenta como um Mapa de Vulnerabilidade que dê visibilidade as vulnerabilidades da população e em quais territórios estão as maiores dificuldades e fragilidades destes, pode ser um instrumento valioso na priorização de políticas públicas sociais.

1.3. Metodologia de coleta de dados

Inicialmente, passamos a pensar, na Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, como poderíamos construir um instrumento para olhar o nosso município, Moreno e, a partir dele, visualizar indicadores que pudessem nos dar uma visão mais ampla da real situação no município.

Pensou-se então em criar um mapa e incluir nele indicadores das informações que encontramos no próprio município, em secretarias municipais, quanto fora dele, em secretarias estaduais e em outras ferramentas utilizadas pelo próprio município, criadas pelo Governo Federal.

Passamos então a explorar dados obtidos, por exemplo, no último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Entretanto, como o último censo demográfico foi no ano de 2010, indagamos se as informações contidas nele de fato descreveriam a atual situação local, haja vista já estarmos no ano de 2018, passados 8 anos que o censo foi realizado. Desde dados populacionais a dados de trabalho informal, população economicamente ativa, passando por dados de trabalho infantil ou da atividade econômica predominante 8 anos atrás, poderiam ser diferentes nos dias de hoje.

Como todo o trabalho era baseado em dados que seriam utilizados para descrever uma realidade, passamos a descartar a utilização dos dados do IBGE e utilizando outros dados, como os extraídos da base de dados do Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico), por exemplo, que traz uma gama de informações que vão desde as famílias que se encontram em situação de extrema pobreza à informações de escolaridade, raça, nível de instrução/escolarização, entre outras.

Incluímos também dados obtidos a partir de informações da Defesa Civil do município, como as áreas de risco de desabamento em morros e encostas, informações sobre violações de direitos contra crianças e adolescentes, advindos do Conselho Tutelar e, a nível estadual, dados dos Crimes Violentos Letais e Intencionais (CVLIs), obtidos da Secretaria de Defesa Social.

Olhar no Mapa de Vulnerabilidade um bairro do município que possui um indicador com altos índices de violências, quer os crimes letais ou violações de direitos contra crianças e adolescentes, quer possuir alto número de áreas de risco, apontados pela Defesa Civil ou até por possuir um grande número de famílias vivendo numa situação de extrema pobreza, pode trazer ao gestor local razões bem claras para direcionar um

programa, projeto ou serviço público para este bairro.

A realização de reuniões periódicas com os gestores locais para a apresentação do instrumento é uma das atividades primordiais ao longo do projeto. Demonstrar como são os indicadores no território pode auxiliar tais profissionais a direcionar ações mais assertivas e incisivas nas necessidades observadas no Mapa de Vulnerabilidade. Facilitando assim o acesso da população a programas, serviços, ações e projetos que poderiam demorar para que acessassem ou nunca fosse possível para eles.

Quando se priorizar um determinado bairro, no território para construção de uma creche, uma escola, um posto de saúde ou até mesmo um Centro de Referência de Assistência Social (Cras), o Mapa traz aos gestores locais, os indicadores necessários para um direcionamento de suas prioridades na condução das políticas públicas, quer nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação, segurança, etc.

1.4. Localização do Plano de Intervenção

Este se dará no município de Moreno, estado de Pernambuco, através da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos.

1.5. Público-Alvo

A população potencial beneficiária e usuária dos serviços socioassistenciais, programas e projetos.

1.6. Valor previsto para o projeto

Estimamos um valor total de 10 mil reais para a execução do projeto sendo provenientes do Tesouro Municipal.

1.7. Duração do Projeto

O projeto tem prazo de duração de 180 (cento e oitenta) dias.

1.8. Instituição/unidade funcional gestora e idealizadora

Prefeitura Municipal de Moreno através da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, na Gerência do Sistema Único de Assistência Social, por meio da Coordenação de Vigilância Socioassistencial.

2. OBJETIVOS

Fornecer aos gestores locais um instrumento para priorização/definição de políticas públicas, com base nas reais necessidades locais, vem embasar e motivar a criação desta ferramenta.

Dessa forma, passamos a criar o que chamamos de Mapa da Vulnerabilidade. Instrumento este concebido e estruturado para dar visibilidade aos indicadores sociais municipais. Podendo observar nele as áreas onde se localizam os bairros com os maiores índices de violência, um alto número de famílias vivendo na faixa de extrema pobreza, com as maiores áreas de risco de deslizamentos e desabamentos, entre outros.

A partir daí, partimos para a aplicação do instrumento aos gestores locais, demonstrando os possíveis benefícios decorrentes da utilização deste quando na priorização de políticas públicas.

3. MARCO TÉCNICO E TEÓRICO

Passaremos a trabalhar com o público alvo da Política de Assistência Social, os usuários, considerados cidadãos e grupos que se encontram em *situações de vulnerabilidade e riscos* (PNAS, 2004).

Assim, para observar as especificidades das pessoas, lugares e relações utilizaremos uma das maiores e mais importantes funções da Vigilância Socioassistencial, o qual

consiste no desenvolvimento de capacidades e meios técnicos para que os gestores e profissionais da Assistência Social possam conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual são responsáveis, induzindo o planejamento de ações preventivas e contribuindo para o aprimoramento das ações que visem a restauração de direitos violados e a interrupção de situações de violência. (Caderno de Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial, 1999).

Neste sentido, pensando em descrever e, conseqüentemente conhecer mais sobre o território, nos utilizamos da função da Vigilância na produção e organização de informações, a partir da consolidação e análise de dados obtidos de diversos instrumentos e fontes.

A partir daí, desenvolvemos um instrumento de extração, cruzamento e análise de dados, o qual denominamos de Mapa de Vulnerabilidade.

Este Mapa, contém informações extraídas do Cadastro Único de Programas do Governo Federal, o CadÚnico. A partir deste cadastro, podemos extrair informações de famílias em situação de extrema pobreza (com renda mensal por pessoa de até R\$ 89,00) e de pobreza (com renda mensal por pessoa entre R\$ 89,01 até R\$ 178,00 por pessoa). Podemos também extrair informações da quantidade de pessoas que estão no cadastro e qual o seu grau de escolaridade, os que estão dentro e fora da creche, da educação infantil, média e da educação superior. Assim como podemos obter informações referentes a situação do domicílio, se na área urbana ou rural, de moradia, se são de alvenaria ou de taipa, entre outras informações.

Outra fonte de informações ao nosso Mapa são as que são identificadas pela Defesa Civil do município, contendo dados das áreas onde se encontram os pontos de riscos em morros e encostas, com risco de deslizamentos. Estes mapeados por bairro.

Também mapeados por bairros são os indicadores utilizados pelo Conselho

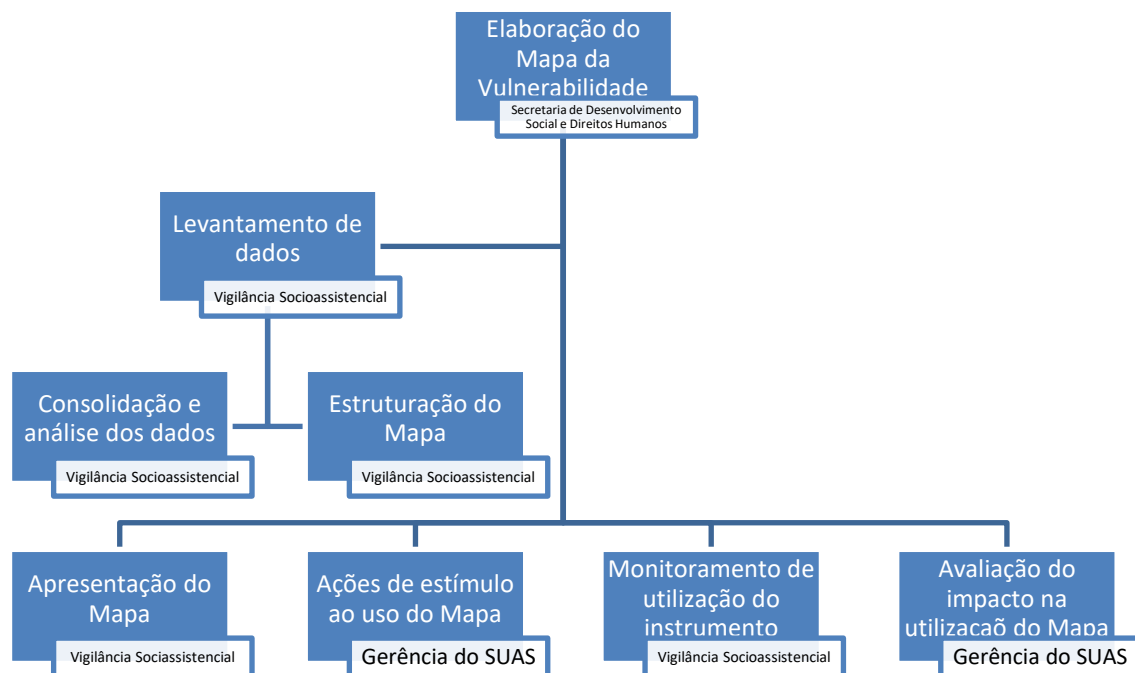
Tutelar, nos casos de violência contra crianças e adolescentes. Os quais identificam os bairros no município com a maior incidência de violações a este público.

Para identificar no território as áreas mais violentas, utilizamos os dados dos Crimes Violentos Letais e Intencionais, os CVLIs. Estes repassados pela Secretaria de Defesa Social do Estado de Pernambuco.

4. ESCOPO DO PROJETO

4.1. Estrutura Analítica do Projeto

Iremos, como etapas de estruturação do projeto, levantar dados junto aos órgãos e secretarias internos e externos, recebendo tais dados, os consolidar e estruturar o mapa da vulnerabilidade. Feito isso, passaremos a apresentar o mapa à gestão municipal e à rede socioassistencial, onde ao mesmo tempo, executaremos ações de estímulo a utilização do mapa pelos gestores municipais, monitorando sua utilização por parte dos gestores e avaliando o impacto da utilização do instrumento na definição das políticas públicas.



4.2. Não escopo do projeto

Os dados extraídos dos órgãos externos são de estrita responsabilidades dos mesmos. As informações extraídas do CadÚnico, por exemplo, são de responsabilidade dos cadastrados que fazem o seu cadastro de maneira auto declaratória, se responsabilizando por cada informação dada ao entrevistador.

4.3. Levantamento de RESTRIÇÕES, PREMISSAS E riscos

O período que compreende a concepção, elaboração e construção do Mapa da Vulnerabilidade está compreendido em 180 dias. Um fator que pode interferir diretamente nesse período, é o não repasse de informações de órgãos internos ou externos ao governo municipal para a sua consolidação, análise e estruturação do Mapa. Na hipótese que os órgãos cumprirão as solicitações feitas pela equipe da Vigilância Socioassistencial, esperamos que os prazos sejam cumpridos e os recursos destinados pela Gestão Municipal para a construção do Mapa possam ser liberados.

4.4. Estrutura de gestão e principais atores envolvidos no Projeto

A Coordenação de Vigilância Socioassistencial ficou responsável pela extração, cruzamento, análise dos dados e construção do Mapa. Tal Coordenação faz parte da Gerência do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A Gerência do SUAS, parte do corpo gerencial da Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, da Prefeitura Municipal do Moreno, ficou responsável pelo processo de monitoramento e avaliação do Mapa de Vulnerabilidade.

4.5. Quadro de Trabalho/equipe do projeto

Produto: Mapa de Vulnerabilidade		
Pacote de Trabalho: Elaboração do Mapa de Vulnerabilidade		
Atividade	Estimativa de duração	Responsável
Levantar dados junto aos órgãos e secretarias internos e externos	60 dias	Vigilância Socioassistencial
Consolidar os dados obtidos	30 dias	Vigilância Socioassistencial
Estruturar o mapa da vulnerabilidade	30 dias	Vigilância Socioassistencial
Apresentar o mapa à gestão municipal e à rede socioassistencial	60 dias	Vigilância Socioassistencial
Executar ações de estímulo a utilização do mapa de vulnerabilidade pelos gestores municipais	150 dias	Gerência do SUAS
Monitorar a utilização do instrumento por parte dos gestores	150 dias	Vigilância Socioassistencial
Avaliar o impacto da utilização do mapa na definição das políticas públicas	180 dias	Gerência do SUAS

5. CRONOGRAMA DO PROJETO

AÇÃO	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL
LEVANTAR DADOS JUNTO AOS ÓRGÃOS E SECRETARIAS INTERNOS E EXTERNOS	X	X				
CONSOLIDAR OS DADOS OBTIDOS			X			
ESTRUTURAR O MAPA DA VULNERABILIDADE			X	X		
APRESENTAR O MAPA À GESTÃO MUNICIPAL E À REDE SOCIOASSISTENCIAL					X	
EXECUTAR AÇÕES DE ESTÍMULO A UTILIZAÇÃO DO MAPA DE VULNERABILIDADE PELOS GESTORES MUNICIPAIS					X	X
MONITORAR A UTILIZAÇÃO DO INSTRUMENTO POR PARTE DOS GESTORES					X	X
AVALIAR O IMPACTO DA UTILIZAÇÃO DO MAPA NA DEFINIÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS						X

6. ESTRATÉGIA DE MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DO PROJETO

Indicador	Linha de base	Meta	Meio de verificação
Reuniões com o Grupo Gestor	4	4	Atas de frequência das reuniões
Reuniões com a Rede Socioassistencial	2	2	Atas de frequência das reuniões
Quantidade de ações, programas e serviços implantados após a implementação do Mapa	De acordo com a demanda	O número máximo de ações	Quantificar o número de ações implantadas após a utilização do Mapa

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensando em otimizar a utilização dos recursos públicos, pensou-se em criar um único instrumento que pudesse unificar vários indicadores de diversas fontes e que a partir deste, os gestores locais pudessem ter uma real visão de seu território, de suas reais necessidades e dos públicos nele existentes. Foi assim que surgiu a ideia de se criar o Mapa da Vulnerabilidade, o qual engloba indicadores de órgãos como o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), Secretaria de Defesa Social do estado e de diversas secretarias e outros órgãos municipais. Alguns destes dados tinham sido atualizados recentemente, o qual facilitava o espelho da realidade ao qual se desejava verificar, num determinado território entretanto, outros indicadores, por serem decenais, como os Censo do IBGE, retratavam uma realidade de 7 ou 8 anos atrás. Assim, dados como o da população economicamente ativa, trabalhadores informais, rendimento médio do salário ou a estimativa de trabalho infantil, poderiam não retratar a realidade do território. Por isso, avaliou-se que não entrariam no Mapa da Vulnerabilidade os indicadores contidos no Censo do IBGE. Contudo, a partir das informações de outros indicadores, torna-se possível a busca de se ter um retrato mais fiel e exato da realidade local e das necessidades mais urgentes da população. Evoluir o Mapa inserindo-o num sistema informatizado de dados é uma das evoluções propostas ao aumento do alcance deste instrumento, o qual será proposto futuramente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMBROMOWAY, Miriam, et al. **Juventude, violência e vulnerabilidade Social na América Latina; desafios para políticas públicas**. Brasília. UNESCO. BID. 2002. 192 p.

BRASIL. **MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL et al. Política Nacional de Assistência Social: versão oficial**. Conselho Nacional de Assistência Social, 2004.

Curso de atualização de Planos de Assistência Social. -- Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, Secretaria Nacional de Assistência Social; Centro de Estudos Internacionais sobre o Governo, 2015.

FIGUEIREDO, Marcus e FIGUEIREDO, Argelina C. **Avaliação Política e Avaliação de Políticas: Um Quadro de Referência Teórica**. Revista Fundação João Pinheiro: 108-129. 1986

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Brasília: Ipea, 2015.

JANCZURA, ROSANE, **Risco ou vulnerabilidade social?**. Textos & Contextos (Porto Alegre) [en línea] 2012, 11 (Agosto-Diciembre) : [Fecha de consulta: 26 de octubre de 2018] Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321527332009> ISSN

COSTA, Marco Aurélio et al. **Vulnerabilidade social no Brasil: Conceitos, métodos e primeiros resultados para municípios e regiões metropolitanas brasileiras**. Texto para Discussão, 2018.

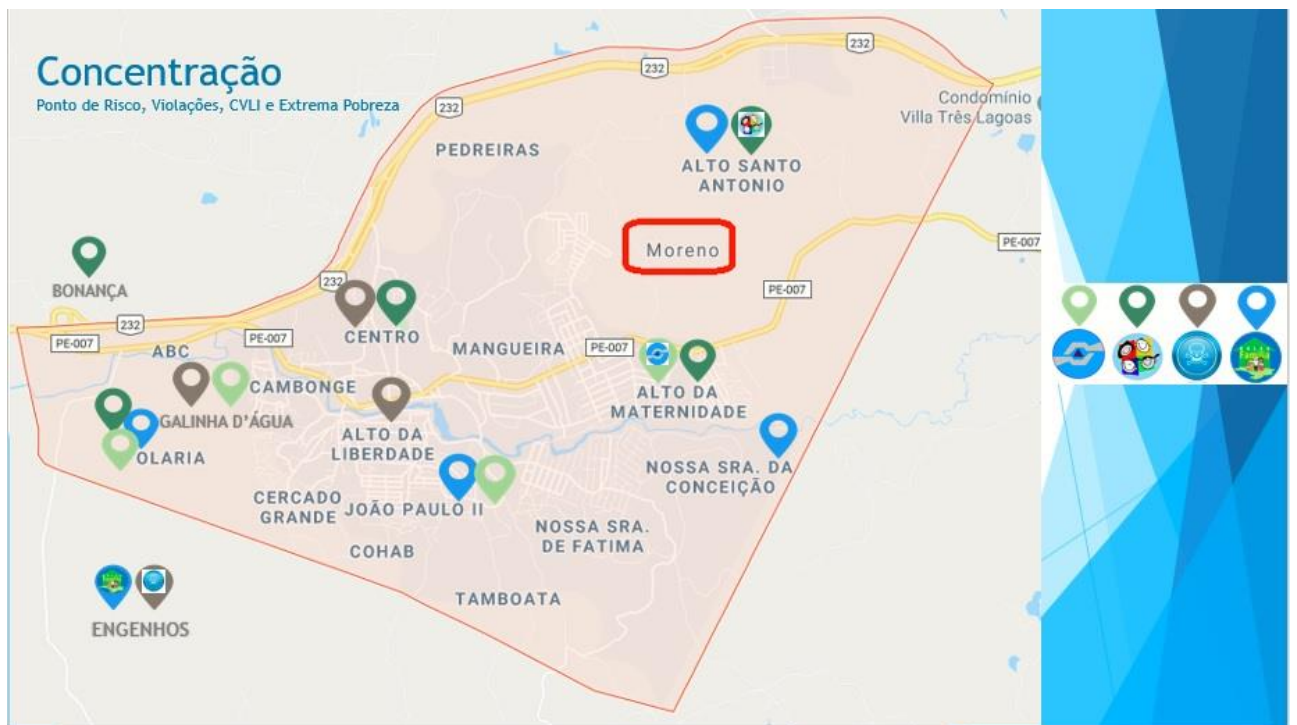
SOCIAL, MINISTRA DO DESENVOLVIMENTO et al. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Brasília, jun, 1999**.

ANEXOS

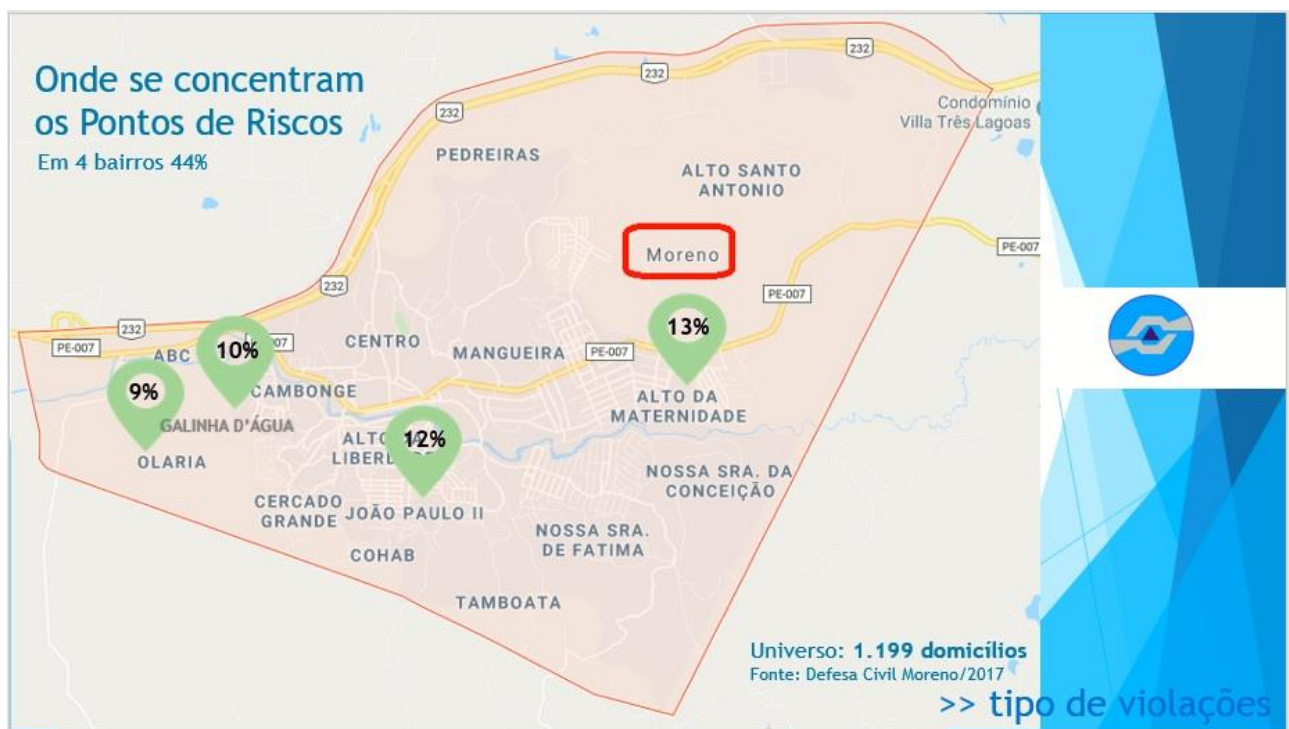
MAPA DA VULNERABILIDADE



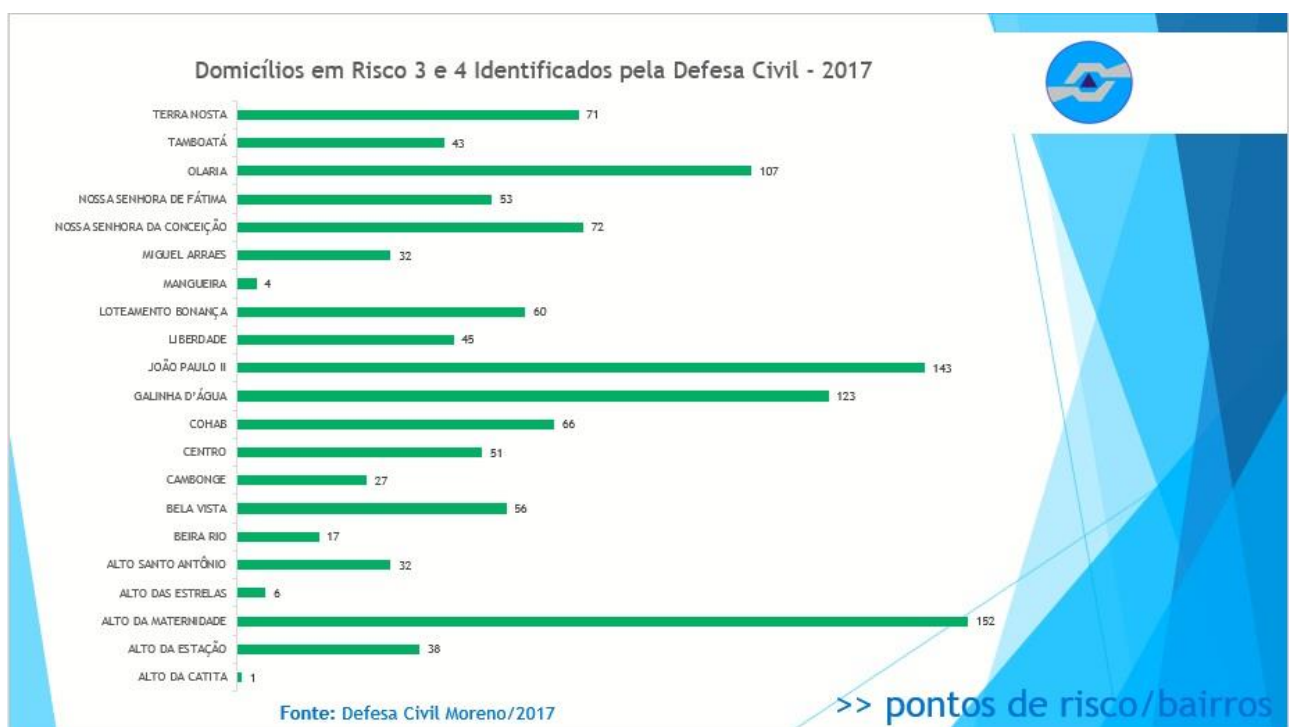
MAPA DO MUNICÍPIO COM OS INDICADORES AGRUPADOS POR BAIRROS



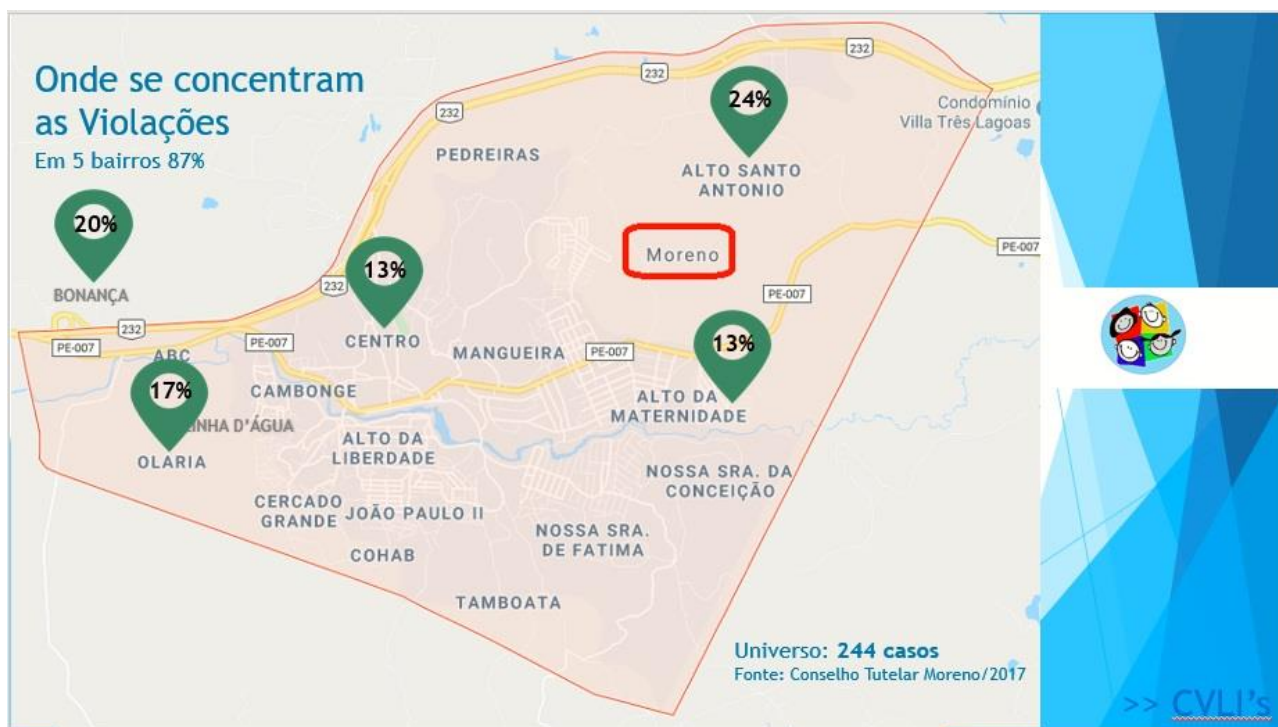
MAPA COM OS INDICADORES DE RISCO DA DEFESA CIVIL



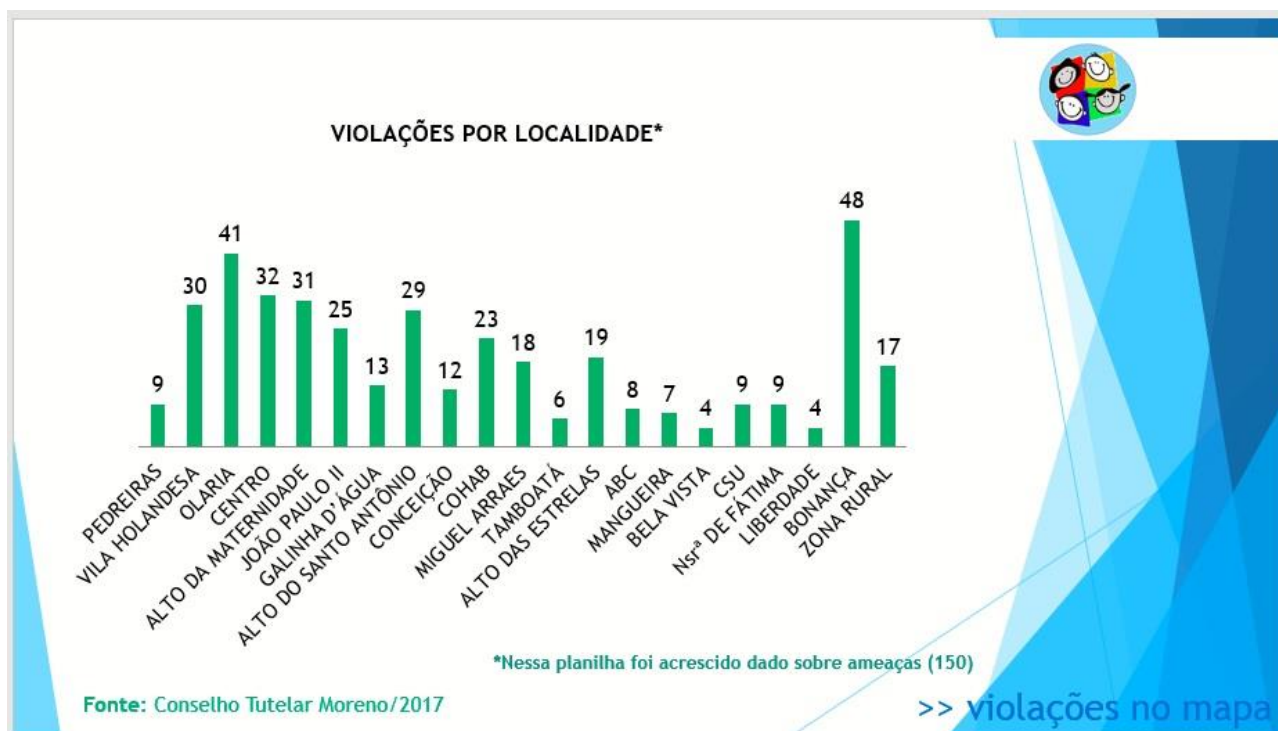
INDICADORES POR BAIRRO



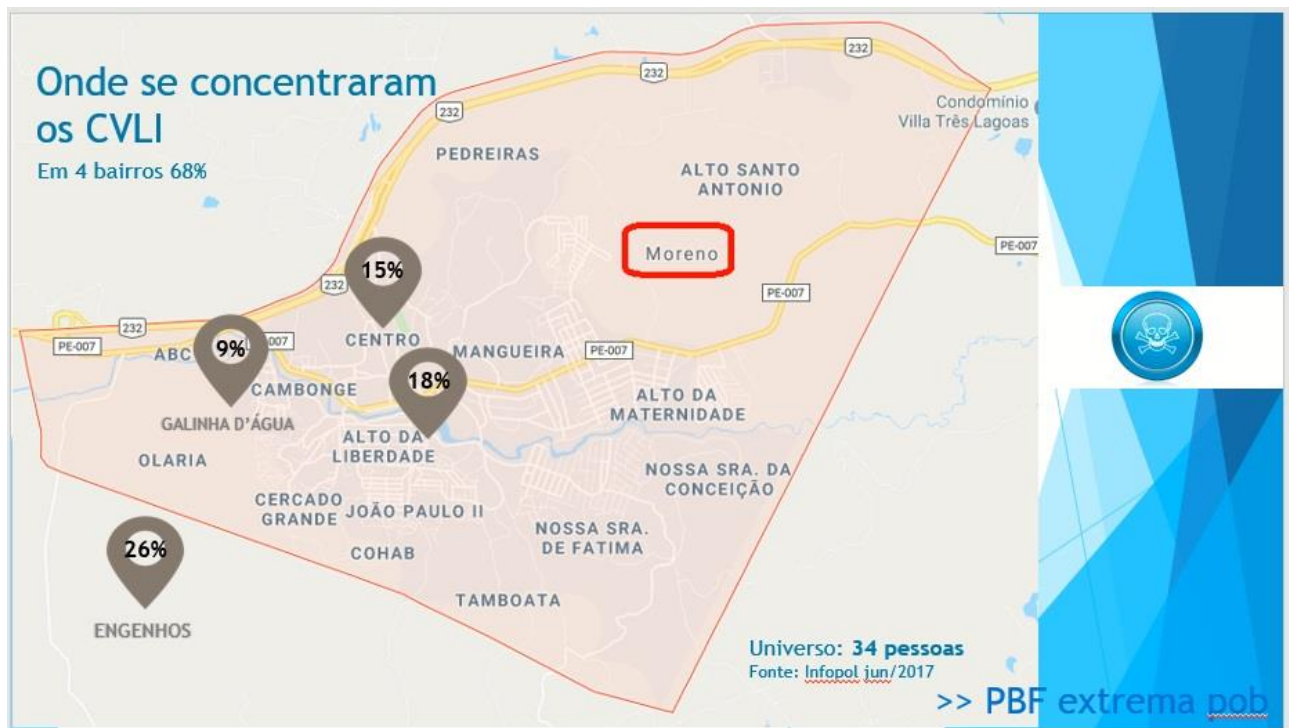
MAPA COM INDICADORES DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS



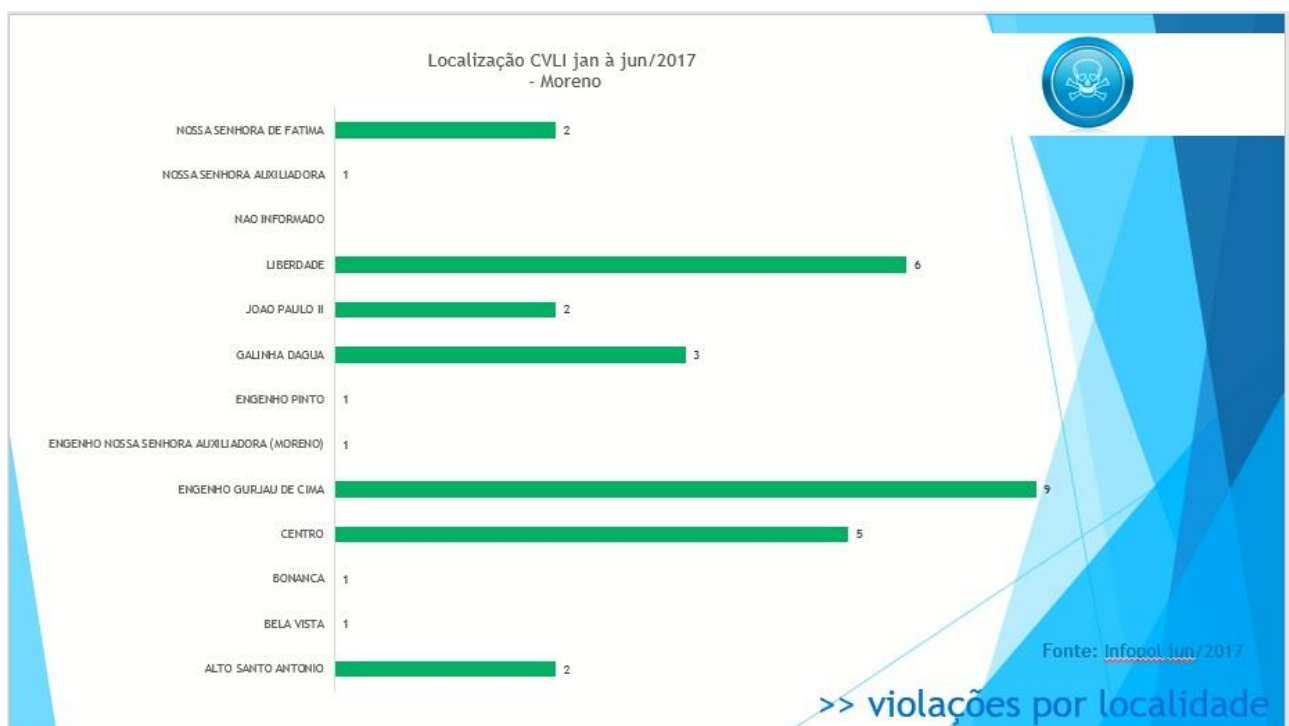
VIOLAÇÕES POR BAIRRO



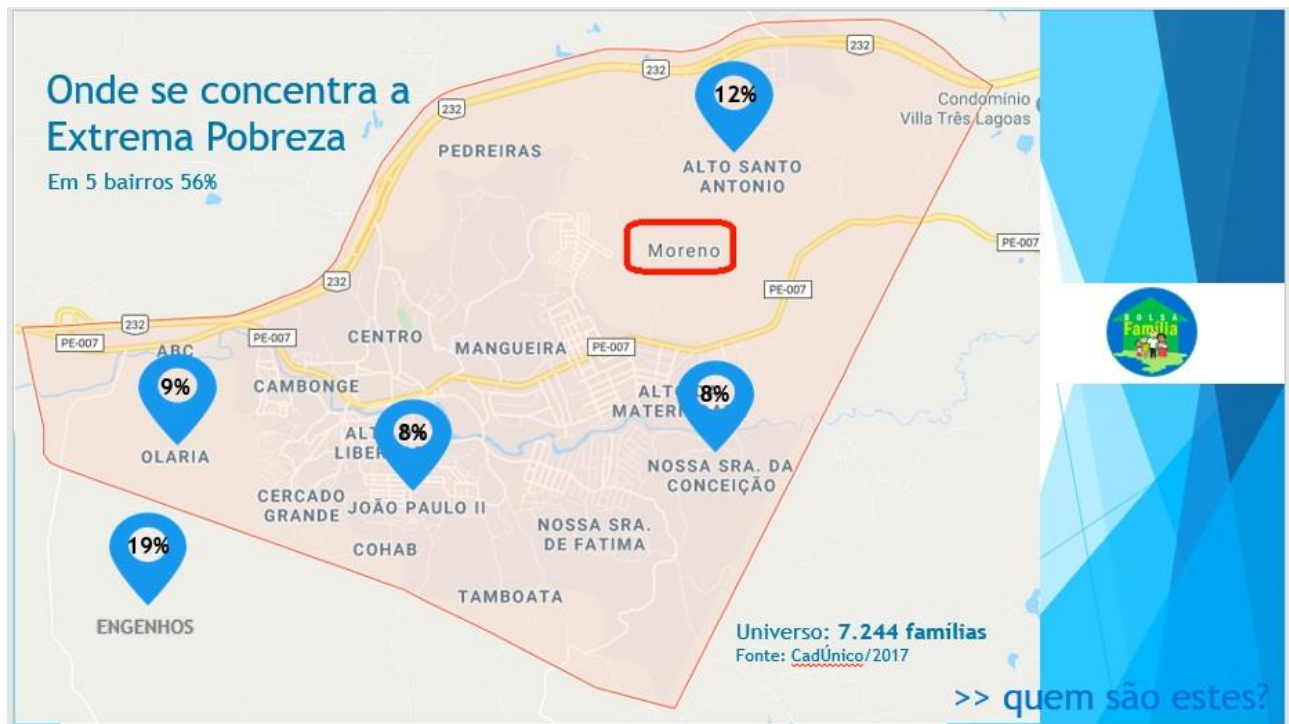
MAPA COM OS INDICADORES DE CVLIs



INDICADORES POR BAIRRO



MAPA COM INDICADORES DE EXTREMA POBREZA



INDICADORES POR BAIRRO

